



Heimen

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON



UNIVERSITETSFORLAGET

Årgang 56, nr. 2-2019, s. 112–126

ISSN online: 1894-3195

<https://doi.org/10.18261/issn.1894-3195-2019-02-04>

Lærerlønn eller skolehus?

Gjennomføringen av landsskoleloven av 1860 i Nordland amt

Teachers salaries or School Building?

The Implementation of the Rural School Law of 1860 in Nordland County

Rolf Harald Stensland

Professor dr. philos., Nord Universitet

rolf.h.stensland@nord.no

SAMMENDRAG

Artikkelen behandler gjennomføringen av landsskoleloven i Nordland amt. Sentralt står den nye finansieringen av skolen gjennom amtsskolekassen, basert på et samarbeid mellom kommune, amt og stat. I artikkelen undersøkes inntektsutvikling og prioriteringer hos medvirkende forvaltningsinstanser til hovedformålene lærerlønninger og faste skoler. Artikkelen bidrar med kunnskap om viktige sider ved gjennomføringen av en betydelig lov i den norske skolens historie.

Nøkkelord

Landsskoleloven 1860, Nordland, skolefinansiering, lærerlønn, skolebygg

ABSTRACT

The article pays special attention to the financial instrument in the law for funding main targets like teachers' salaries and economic transfers to municipalities for raising permanently situated schools. Incomes were administered by a newly established school director on behalf of the Norwegian state, and the county politicians, and depended on the will of the politicians to tax the county farmers. Incomes increased during the period, mostly due to the initiative of the school director and increased state transfers, politicians being less disposed for necessary taxation. From 1870, teachers' salaries exceeded 50% of the payments and at the end of the period 80%, leaving far too little for the municipalities to build their own schools. Nevertheless, the transition to permanent localized schools took place also In Nordland county, although mostly in hired localities and not in municipal buildings.

Keywords

Rural School Law 1860, Nordland County, primary school financing, transfers to teachers and municipalities, school building

INNLEDNING

Inntil 1860 var grunnskolen på den norske landsbygda hjemlet i skoleloven av 1827. Fram mot 1850 gikk skolen på sparebluss, økonomisk helt prisgitt en begrenset kommunal vilje til å gi skoleformål bevilgninger. 1827-loven tilstrebet opprettelse av faste skoler i lokaler som kommunene selv eide eller leide, til erstatning for omgangsskoler. Faste skoler innebar en større utgiftsbyrde for bondesamfunnet til lokaler, materiell og til lærerne, som skulle ha høyere lønn da de oftest var utdannet ved seminar, altså lærerskole. Seminaristene gjorde sitt inntog fra 1840-tallet, og i 1853 var hver fjerde lærer i landsallmueskolen seminarutdannet.¹ Rundt midten av 1800-tallet var likevel en betydelig utbredelse av omgangsskolen og lave lærerlønninger karakteristisk for landkommunene. Om omgangsskolelærerne i Trondenes i 1840–50-årene, sier Trygve Lysaker: «Dei var fattige».² Lærerne følte seg også ringeaktet i lokalsamfunnet.³ Viktige grunner til det var at lærerne selv kunne ha manglende forutsetninger for gjerningen, og at skolen representerte en økonomisk belastning for et bondesamfunn som hadde problemer med å se nytten av den.⁴

Tida omkring 1850 markerer et skille i allmueskolens historie. Kommunenes økonomiske politikk ble etter hvert i større grad preget av vilje til bevilgning enn det motsatte. Bedre konjunkturer lå til grunn for holdningsendringen. Kommunene etablerte i tiltagende grad faste skoler. Sammen med økte lærerlønninger medførte dette at utgiftene til allmueskolen steg.⁵ Et reformarbeid, særlig drevet fram av skolereformatoren Hartvig Nissen, ga så opptakt til allmueskoleloven av 1860, en lov som fortsatt hevdes å markere en av de viktigste endringer i norsk utdanningshistorie.⁶ Hovedmålsettingen var en vesentlig kvalitetsheving av allmueskolen, noe som omfattet lærernes lønnsbetingelser, skolebygg, skoletid og fagkrets.⁷ Det var erkjent at for å oppfylle loven måtte staten tilføre midler årlig, noe som skulle skje gjennom en amtsskolekasse.⁸ Amtet skulle dels bidra til finansiering av lovens målsettinger slik at statsbidrag ble oppnådd, dels fordele tilgjengelige midler til formål spesifisert i loven.

Loven siktet mot større grad av nasjonal enhetlighet og likeverdig skolestandard, og kan ses som et virkemiddel i tidas nasjonsbygging. Til avløsning av omgangsskolens variable vilkår skulle fastskolen med utdannede, bedre lønnede og dedikerte lærere bidra til å gi skolen et kvalitativt løft. Skolens og lærergjerningens anseelse i bondesamfunnet ville øke. En forbedret allmueskole ga også grunnlag for videregående tilbud tilpasset moderniseringen av norsk næringsliv,⁹ noe som ytterligere ville øke allmuens motivasjon for å la barn søke skolen.

Reformen kan også ses i en videre internasjonal kontekst, preget av regionalisering av administrativ myndighet innen sektoren. Karakteristisk for Norge i forhold til andre nordiske land var opprettelsen av et nytt skoledirektørembete, noe som medførte politisk strid

1. Hagemann 1992, s. 11–12.

2. Lysaker 1958, s. 493–494.

3. Hagemann 1992, s. 22.

4. Steen 1968, s. 52; Hutchinson og Elstad 2015, s. 443 f.

5. Steen 1968, s. 164–165.

6. Myhre 1971, s. 48; Helsvig 2014, s. 12.

7. Næss m.fl. 1987, s. 95.

8. Dokka 1967, s. 174.

9. Hutchinson og Elstad 2015, s. 465.



Bilde 1. Seminarutdannede Peder Nilsen var en typisk representant for den nye lærerstanden. Han var opptatt av egen og skolens utvikling, og var i det hele en aktiv partner i den lokale demokratiseringsprosessen (Jordheim 2017, s. 17). Foto: Karl Jørgen Amundsen.

mellom representanter for bønder og embetsmenn.¹⁰ Embetsstatens motstandere med Søren Jaabæk i spissen ville styrke allmueskolen, men ønsket å forhindre et kostnadskrevenende regionalt skolebyråkrati som reduserte den kommunale råderetten over skolen. Motstanden vedvarte etter 1860, og det bidro at skoledirektørene ikke utgjorde noen motvekt mot den tradisjonelle geistlige innflytelsen over skolen, da teologer dominerte i stillingene. I 1868 foreslo Jaabæk skoledirektørembetene inndratt etter hvert som de ble ledige. Saken kom også opp i begynnelsen av 1870-årene, uten at det ble foretatt endringer.¹¹ Ole Gabriel Ueland og Johan Sverdrup, som også ville innskrenke embetsverket til fordel for folkestyret, aksepterte skoledirektøren som del av en viktig lov til fremme av folkeopplysning, og dermed demokrati. En forbedret kunnskapsformidlende skole ville gi grunnlag for utvidet deltakelse i folkestyret, noe som legitimerte skoledirektørembetet. Tilhengerne av embetet, som kirkestatsråd Fredrik Stang, vant fram med argumenter om at lovens oppfølging krevde statlig regional skolefaglig ekspertise. Stang stolte ikke på at kommunene selv kunne oppfylle loven tilfredsstillende, «en kraftig ordnende Magt fra oven», var derfor

10. Mediås 1996, s. 568 f.

11. Benum 1979, s. 241.

påkrevd. Embetet skulle ivareta økonomisk kontroll med forvaltningen av de statlige overføringene til skolen, her tjente reformer i England som eksempel.¹²

Økonomisk var amtsskolekassen en innovasjon. Det lar seg beregne at i 1870 utgjorde amtsskolekassens andel av utgiftene til den norske allmueskolen på landet 7,9 %, i 1890 hele 23,7 %, altså etter hvert en betydelig uttelling.¹³ Amtsskolekassen skulle bøte på kommunenes manglende evne og interesse for å utvikle sitt skoletilbud. Det var forventet at en kommune selv ytte en økonomisk egeninnsats før den kunne få midler av amtsskolekassen. Kombinasjonen av tvang og premiering skulle ikke bare komme til å gjelde skolesektoren, men bli et grunnelement i statens politikk for å stimulere til vekst i kommunene uten at staten måtte påta seg alle utgiftene.¹⁴ Og nettopp skoledirektøren fikk stor innflytelse over amtsskolekassen. For de tre nordligste amtene ble embetet lagt til stiftsdireksjonen i Tromsø.

PROBLEMSTILLINGER

Det kan sondres mellom en hovedproblemstilling og to underliggende problemstillinger. Viktigst for amtsskolekassens funksjon var hvor mye midler den disponerte. Jeg spør for det første hvordan amtsskolekassens inntekter utviklet seg. For det andre vil jeg undersøke hvordan inntektene ble prioritert i forhold til de viktigste målsettingene i skoleloven, tilskudd til skolekommuner og lærerlønninger, herunder til amtets første kvinnelige lærere. Tilskudd til etablering av kommunalt eide faste skoler var et hovedmål med reformen. Som tredje problemstilling spør jeg hvordan kommunenes andel av inntektene ble fordelt regionalt, og undersøker sammenhengen med regional gjennomføring av fastskolereformen.

I arbeidet belyser jeg også holdninger hos medvirkende forvaltningsinstanser. Størst vekt vil bli lagt på forholdet mellom stiftsdireksjonen v/skoledirektøren og amtsmyndighetene ved amtsskolekomité og amtsformannskap. Litteraturen gir inntrykk av å framheve skoledirektørens tilsyns- og kontrollfunksjon samt embetets formale forvalterfunksjon.¹⁵ Min oppmerksomhet er rettet mot hvordan skoledirektøren gjennom sine årlige budsjettforslag for amtsskolekassen prioriterte midler til skoleformål for endelig behandling i amtet. Landkommunenes representanter i amtet kan i utgangspunktet antas å ha vært preget av en tradisjonell sparepolitisk holdning.¹⁶ 1860-loven la til rette for at forvaltningen av amtsskolekassens midler måtte bli preget av interaksjon mellom stats- og kommunerepresentasjonen. Vi savner kunnskap om deltagende parter holdninger, noe artikkelen bidrar til å belyse.

Artikkelen tilfører kunnskap om vesentlige praktisk-økonomiske sider ved gjennomføringen av landsskoleloven, en hovedforutsetning for den forbedring av allmueskolen som lovgiverne ønsket.

12. Mediås 1996, s. 85 f.

13. NOS 1870, s. XII; NOS 1890, s. 144.

14. Næss m.fl. 1987, s. 97–98.

15. Se f. eks. Mediås 1996.

16. Seip 1974, s. 154 og 1981, s. 85–86. Se også Steen 1968, s. 183.



Bilde 2. Peter Coucheron, skoleinspektør 1860–1871 over de tre nordnorske amtene i Tromsø stift. Hans etterfølger var August Richter 1871–1876, som ble avløst av Jens Killengren 1877–1897. Alle var teologer, men hadde praksis fra skoleverket før de ble skoleinspektører. (Mediås 1996, s. 498 f). Foto: Oslo Museum (CC BY-SA 3.0 NO).

INNTÆKTENE

Stortinget hadde i 1860 gått inn for en tilskuddsordning som ville tilføre amtskommunene det dobbelte beløp fra statskassen dersom en minstesats pr. innbygger ble lagt til grunn ved utligningen. Hvis amtet bevilget midler utover denne minstesats, åpnet loven for et ytterligere statstilskudd tilsvarende det beløp økningen utgjorde. Forutsetningen var imidlertid at Stortinget hadde bevilget tilstrekkelig midler.¹⁷ Ved amtsskolekassenes etablering var Stortingets bevilgning høyere enn den samlede fordring fra amtskommunene ville utgjøre dersom alle benyttet seg av minstesatsen. I sitt forslag til budsjett gjorde stiftsdireksjonen ved skoleinspektøren oppmerksom på dette, og oppfordret Nordland amt til en ekstrabevilgning.¹⁸ Amtets skolekomité, som hvert år ble nedsatt av det årlig konstituerte amtsformannskapet for å innstille budsjettet til vedtak i amtsformannskapet, var imidlertid avvi-

17. Lov om Almueskolevæsenet paa Landet 1860, § 40.

18. Om forslag til inntekter for det første budsjett, se Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1861, s. 165 og 172.

sende til en høyere utligning, et syn som fikk tilslutning i formannskapet. Begrunnelsen var at det ut fra en totalvurdering av amtets økonomiske tilstand ikke var tilrådelig med en sterkere beskatning av innbyggerne. Det ble videre ansett ønskelig å se den nye tilskuddsordningen i funksjon før man besluttet å høyne skattøret ut over minstekravet. Den regnet med alt neste år «over Skolevæsenets Forholde i det hele taget (...) faa en klarere Oversigt».¹⁹ Stiftsdireksjonens første initiativ kan kalles moderat offensivt mens den kommunale representasjonen i amtet holdt igjen, primært for å begrense skattetrykket. La oss nå se på inntektsutviklingen gjennom perioden.

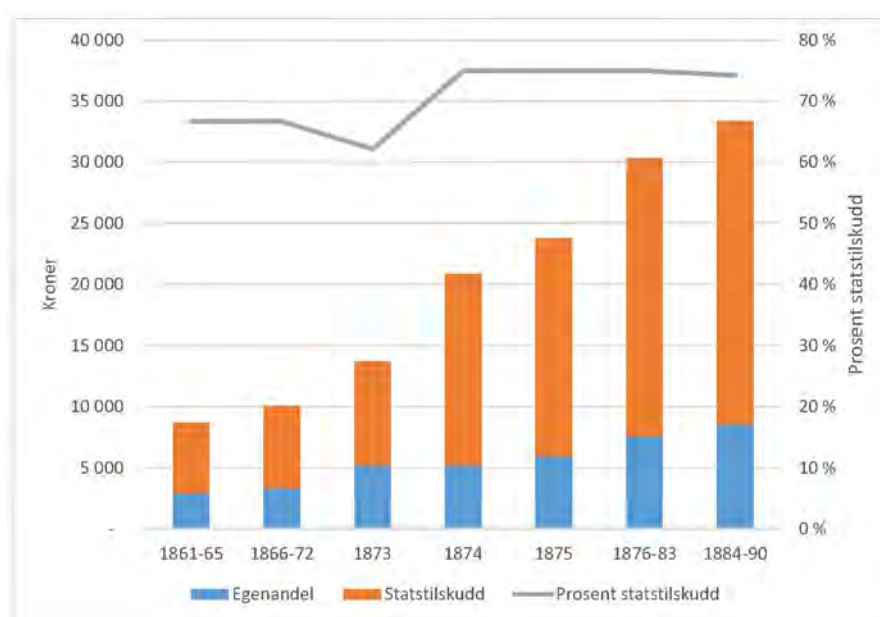


Diagram 1. Nordland amtsskolekasses inntekter 1861–1890. Tallgrunnlag: Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1861–1890.

En vesentlig bedring av inntektene fant sted fra 1872 til 1874. Amtet økte sin utligning. Det var av stor betydning at Stortinget i 1873 hadde økt statstilskuddet til det tredobbelte, noe som fikk virkning året etter. Det ga en betydelig økning i de samlede inntektene i 1874, uten at amtet endret foregående egenandel. Den siste endring av skattøret kom i 1884. Statens bidrag utgjorde i den første fasen mellom 60 og 70 % av de totale inntektene, senere 75 %. Når staten økte sitt engasjement fra første halvdel av 1870-tallet, er det rimelig å se det i lys av større krav på midler, særlig lønnskrav, noe som gjorde eksisterende inntekter utilstrekkelige.

En gjennomgang av samtlige budsjetter etterlater følgende inntrykk: Det gikk 12 år før skattøret ble økt. Hovedårsaken var at lønnspresset på midlene ennå var moderat. Men kommunene fikk de første årene likevel bare bevilget fra 40–60 % av hva de søkte om, noe som kunne tilsi økt utligning. Jeg trekker herav den slutning at politikerne ikke ønsket å øke skattetrykket, noe amtsskolekomiteén også kan gi uttrykk for. Men etter som lønnskra-vene økte ble det maktpåliggende å øke utligningen, også for å ha midler til kommunene. I

19. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1861, s. 179.

1872, 1874 og 1875 ble utligningen vedtatt økt for påfølgende år. Stiftsdireksjonens begrunnelse var å ha tilstrekkelig med midler til lønnstilleggene, samt å ha et «rimelig» beløp til disposisjon for kommunene. Amtsskolekomitéen og et enstemmig amtsformannskap sluttet seg til, ja siste år kom forslag til økning fra komitéen uten at det forelå forslag fra stiftsdireksjonen, og amtsformannskapet samtykket.

Det lar seg ikke spore noen konsekvent negativ sparepolitisk holdning i amtet. Amtsmyndighetene erkjente behovet for økte inntekter og kunne ta eget initiativ. Men på 1880-tallet bremset den økonomiske situasjonen viljen til å øke skattetrykket. I 1880 uttalte skolekomitéen: «Havde Tiderne været bedre, vilde den ha reflekteret på at øge Utligningen paa andre Felter (enn for lærerlønninger, forf.) (...) for på en fyldigere Maade at have kunnet imødekomme Skolevæsenets Trang til Bistand (...) såsom til Skolehuse (...) m.m.».²⁰

I 1882 ga stiftsdireksjonen uttrykk for ønskeligheten av forhøyet utligning, men presset ikke på, og hadde forståelse for at man nå burde unngå «enhver Forøgelse af Skatteydernes Byrder».²¹ Direksjonen påpekte likevel ønskeligheten av økt utligning for å imøtekomme søknader om bidrag som tidligere. Året etter uttrykte stiftsdireksjonen uro over amtsskolekassens aktuelle og framtidige evne til «at virke til Skolevæsenets fremme», men ville ikke foreslå forhøyet utligning av hensyn til «de i økonomisk Henseende tunge Tider, særlig efter det uheldige Lofotfiske», og enhver økning av skattetrykket i amtet burde unngås.²² Neste år foreslo direksjonen å øke utligningen. Skolekomitéen beklaget en økning, men fant den uunngåelig for «at imødekomme de allermest uafviselige Krav om Bidrag».²³ Amtsformannskapet sluttet seg enstemmig til. Det var nå ni år siden siste økning, og den ble den siste under 1860-loven.

Skoledirektøren utviste stor forståelse for at den økonomiske situasjonen gjorde det vanskelig å øke skattetrykket. Men hans oppgave var å være pådriver for mer midler til almueskolen. En forsiktig, men gjentatt henvisning til behovet for økte inntekter vant etter hvert fram. Men det gis altså eksempel fra 1870-tallet på at amtet selv fremmet forslag om økt beskatning. Hensynet til lærernes rettmessige lønnskrav var det vanskelig ikke å etterkomme, primært har vi her den vesentligste årsak til at økt egenbeskatning tvang seg fram. Noen negativ holdning overfor bevilgninger til skoleformål kan ikke spores, snarere ble det erkjent at skolen hadde behov for mer midler. Det var hensynet til allmuens økonomiske situasjon som lå til grunn for tilbakeholdenhet hos amtsmyndighetene.

TILSKUDD TIL LÆRERLØNNINGER OG KOMMUNER

Ifølge skoleloven av 1860 skulle minst halvparten av amtsskolekassens inntekter gå til alderstillegg for lærere. Denne andel sikret amtets lærerstand et minimum av lønnsmidler fra amt og stat. Men loven ga de første årene amtsformannskapet anledning til å bruke et mindre beløp dersom det var hensiktsmessig.²⁴ Amtet hadde hjemmel for å benytte en større del av inntektene til lærerlønninger. Skolemyndighetene stod overfor to problemer:

20. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1880, s. 124.

21. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1882, s. 145.

22. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1883, s. 79.

23. Ibid.

24. Lov om Almueskolevæsenet paa Landet 1860, § 41.

hvor store skulle tilleggene være, og hvem skulle få tillegg? Hvordan dette ble løst, fikk avgjørende betydning for hvor stor lønnsandel og kommuneandel ble.

Uttellingene til lærerlønninger økte som følge av at stadig flere ble tildelt lønnstillegg og at tilleggene økte. Konsekvensen ble at kommuneandelen gjennomgikk en reduksjon: den utgjorde fra 1869 under halvparten av amtsskolekassens tildelinger, og var ved periodens slutt på bare 20 %. Også nasjonalt utgjorde alderstilleggene etter hvert en betydelig del av utgiftene til allmueskolen på landet, i 1880 hele 79 %.²⁵

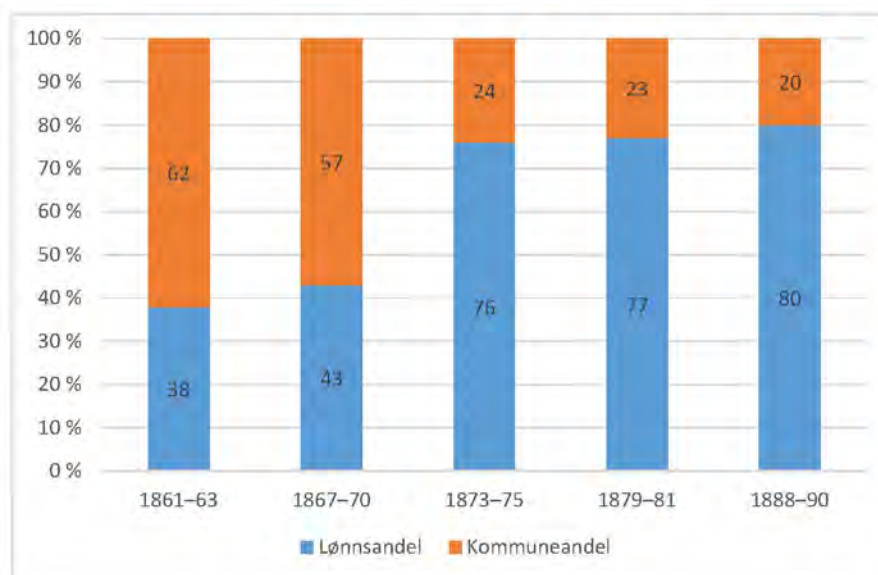


Diagram 2. Prosentvis gjennomsnittlig fordeling av midler til lønnstillegg og til skolekommuner 1861–1890. Tallgrunnlag: Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1861–1891.

Vi har sett at både stiftsdireksjon og amtsmyndigheter var opptatt av å ha et rimelig beløp til disposisjon for kommunene. Problemet var meget følbart for amtsskolekomiteén. Alt i 1865 uttrykte den uro over utviklingen for kommunene, og var tilbøyelig til å tolke loven slik at det skulle være en halvpart til hver av partene, lærerne og kommunene. Den oppfordret amtsformannskapet til å gi en prinsipiell vurdering av fordelingsproblemet når lønnsandelen truet med å overstige 50 % av midlene. Stiftsdireksjonen påpekte i 1869 at dersom alle berettigede lærere skulle få sine tillegg, ville kommuneandelen stadig innskrenkes. I 1873 anså direksjonen det svært ønskelig at alle kvalifiserte lærere fikk lønnstillegg, og «at Bidrag til Byggeforetagender og andre deslige Øiemed kun bør bevilges, forsaa-vidt Hensynet til dette Krav (lønnstillegget) tillader det».²⁶ Det var en holdning prinsipielt til fordel for lærerne, men i disfavør av kommunenes ønske om bidrag til skolebygg. Stiftsdireksjonen mente av erfaring å vite at kommunene neppe ville styrke skolen dersom de utelukkende måtte benytte egne midler. Det eksponeres her et press for å finne midler til kommunale skolebygg. Men samtidig erkjennes at noen større overgang til fastskole i selveide bygg neppe ville finne sted i Nordland. Både stiftsdireksjon og amtsmyndigheter for-

25. NOS 1880, s. XXXI.

26. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1873, s. 128. Forfatterens parentes.

søkte å begrense lønnsandelen ved å sette tak på antall tillegg, men det var vanskelig å avvise kvalifiserte lærere når antallet steg. I siste del av 1860-lovens tid ble det ikke gjort ytterligere forsøk på å begrense antall lønns tillegg. I 1880 gjentok skolekomitéen at det var uheldig at kommunene fikk stadig mindre beløp som følge av økte lærerlønninger. Direksjonens syn om å prioritere lærerne fikk imidlertid et stilltiende samtykke gjennom den aksept skolekomitéen og formannskapet ga budsjettforslagene.

Uttellingene til lærerlønninger ble altså prioritert på bekostning av kommunenes andel, noe som gjorde det vanskelig å bygge fastskoler. Prioriteringen ble drevet fram av skoledirektøren, som ønsket å likebehandle lønnsberettigede lærere. Amtet var ikke villig til å kompensere kommuneandelens reduksjon ved høyere skattetrykk.

LØNN TIL KVINNELIGE LÆRERE

En økende lønnsandel skyldtes uttellingene til mannlige lærere. Men også kvinner skulle mot slutten av perioden melde inn krav. Til problemet med å disponere begrensede midler mellom lærere og kommuner, føyde seg altså lønnsfordelingen mellom menn og kvinner. Det har nå interesse å undersøke hvordan kvinners rettigheter ble ivaretatt i Nordland.

1880-årene markerer et gjennombrudd hva gjelder ansettelser av kvinnelige lærere i den norske landsskolen: I 1875 utgjorde kvinner bare 2 % av lærerkorpsen, i 1890 11 %, i 1895 hele 21 %. Særlig på Vestlandet, Sørlandet og i Nord-Norge tok utviklingen tid.²⁷ Rådende oppfatning var at kvinner skulle lønnes lavt. Da Stortinget i 1869 vedtok en tilleggslov som ga kvinner økt adgang til læreryrket, skulle de ha en egen lønns plassering, «Lavmaal af Løn og Alderstillæg».²⁸ Bruk av kvinnelige lærere skulle gjøre det billigere for landkommunene å utvikle allmueskolen.²⁹

I 1885 hadde Tromsø stift 13 kvinnelige lærere, i 1890 43, hvorav henholdsvis hele 11 og 42 hadde avlagt lærerprøve. Skoledirektør Killengren syntes tilfreds med utviklingen.³⁰ Loven av 1869 sidestilte fast ansatte kvinner med menn hva gjaldt ansiennitet for tillegg. Men det var opp til det enkelte amtsformannskap å fastsette størrelsen på tilleggene. I Nordland ble lønnsproblemet aktualisert så sent som i 1889, da en kvinne for første gang gjorde krav på alderstillegg. Det kan spores ulike holdninger, alle med lavere lønn for kvinner enn menn. Stiftsdireksjonen foreslo at kvinner skulle ha 75 % av menns tillegg for begge tilleggskategorier. Tidsbegrensede gratialer ble også satt til 75 % av menns.³¹ Direksjonen argumenterte med at arbeidsvilkårene for kvinner i Nordland var vanskeligere enn i Nordre Thronhjems Amt og at de burde settes noe høyere enn der, hvor for øvrig menn hadde samme vilkår som i Nordland. Direksjonen hevdet videre at realøkonomiske grunner tilsa at kvinnelige lærere burde ha de satser den foreslo. Amtets skolekomité ville følge nordtrøndernes praksis, et par representanter i amtsformannskapet foreslo satser på bare 50 % av hva mannlige lærere hadde.

27. Hagemann 1992, s. 66–67.

28. Tønnessen 2011, s. 36.

29. Dokka 1988, s. 63.

30. NOS 1890, s. 186.

31. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1889, s. 117.

Tabell 1: Alderstillegg i kroner for kvinnelige lærere (menns i parentes), forslag og vedtak 1889.

Gradstillegg	Stiftsdireksjonen	Skolekomitéen	Amtsformannskapet	
			Laveste forslag	Amtsvedtak
1. grad (5 år)	60 (80)	50	40	50
2. grad (10 år)	120 (160)	100	80	100

Kilde: Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1889, s. 117.

Endelig beslutning fulgte skolekomitéen. Lønnstilleggene for kvinnelige lærere i Nordland ble dermed fastsatt til 62,5 % av menns for begge kategorier av tillegg. Inntrykket bedres ikke om vi tar i betraktning at kvinner hovedsakelig befant seg på de laveste skoletrinnene og hadde den dårligste grunnlønnen. Kvinners lønninger lot seg holde nede fordi kvinner tradisjonelt ikke kunne gjøre krav på samme lønnsnivå som menn, noe heller ikke en ambisjøs skoledirektør forsøkte å oppnå. Effekten ble en begrensning av lønnsutgiftene.

REGIONAL FORDELING AV KOMMUNEANDELEN OG GJENNOMFØRINGEN AV FASTSKOLEREFORMEN

Ved implementering av amtsskolekassen ønsket stiftsdireksjonen å fordele midler mellom prostiene i samsvar med deres andel av folketallet. Barnetall skulle tjene som justerende kriterium. Relativt høyt barnetall tilsa noe mer midler enn folketallet skulle gi. Uformulerte prostier skulle begunstiges. En intensjon med tildelingspolitikken var å motvirke for store skjevheter mellom regionenes evne til å oppfylle skoleloven. Skoledirektøren ønsket i utgangspunktet vid fullmakt ved tildeling for å belønne kommuners innsats og for å hjelpe økonomisk trengende kommuner og kommuner med spredt bosetting, «vanskelige Stedsforhold». Men etter forslag fra skolekomitéen vedtok amtsformannskapet at kommuner som ble bevilget midler til fastskoleformål, skulle yte samme beløp som ble bevilget. Det begrenset skoledirektørens handlingsrom. Utover i perioden finnes imidlertid eksempler på at kommuner ble tilgodesett av særskilte grunner, noe stiftsdireksjonen hadde tilkjennegjort i sitt første budsjett. For eksempel heter det i 1885 om bidraget til Kjerringøy at det «gjælder en liden Kommune, der har gjort meget for Udvikling av sit Skolevæsen, ...».³² Svak økonomi kan koples til spredt bosetting, f. eks. heter det at «Bindalen og Hatfjelddalen, der begge høre til Amtets mindste og fattigste Kommuner, have imidlertid paa Grund af Befolkningens Spredthed, været nødt til at ordne sit Skolevæsen paa en i Forhold til deres Evne meget bekostelig Maade med en Mængde Kredse ...». I relativt få tilfeller kan velstående kommuner belønnes for sin interesse. Det generelle inntrykket er at amtsmyndighetene støttet stiftsdireksjonens individuelle prioriteringer.

32. Kjerringøy er et eksempel på hvordan også privat kapital, i dette tilfellet fra handelsmann og proprietær Zahl, forskutterte fastskolebygg, senere refundert med halvparten fra amtsskolekassen. I Jordheim 2017, s. 26 f.



Bilde 3. Fastskolen på Fjære i Kjerringøy, oppført 1877. Peder Nilsen var første fastskolelærer. Foto: Karl Jørgen Amundsen.

Hva ble så resultatet på regionnivå? Av tabell 2 framgår et skille mellom de tre sydlige og de tre nordlige prostiene. Fra 1861 går andelen av midlene tilbake på Helgeland og i søndre Salten, og mer enn tilbakegangen i folketallet skulle tilsi. En viss reduksjon i andelen av skolepliktige barn bidrar til å forklare dette. Søndre Salten utmerker seg med en meget sterk redusert andel alt i 1875, og den er fortsatt meget lav i 1890, tross godt vedlikeholdt andel av folketall og barnetall.³³ De nordlige prostiene har alle en markert tilvekst av midler, mer enn folketall og barnetall skulle tilsi, noe som særlig gjelder Lofoten og Vesterålen. Mens de sørlige områdene tilgodeses mest ved periodens begynnelse, er altså forholdet det omvendte ved periodens slutt.

Vi kan ikke herav se bort fra at stiftsdireksjonen har tilstrebet en regionalt utjevnende fordeling av midler, slik den opprinnelig la opp til. Men fordelingen synes primært å være et resultat av kommunenes individuelle anstrengelser for å få midler og en vurdering av den enkelte kommunes behov for tilskudd. Forutsetninger for å oppfylle loven varierte; fastskolen ble relativt sent utviklet i Bodø landsogn i søndre Salten, noe som er forklart med lave kommunale inntekter, dårlig kommuneøkonomi og skepsis i lokalsamfunnet.³⁴

33. Søndre Salten prosti omfattet kommunene Saltdal, Rørstad Kjerringøy, Skjerstad, Gildeskål Beiarn og Bodin.

34. Dørum 2013, s. 384.

Tabell 2: Prostienes prosentvise andel av folketall (ft.), av antall skolepliktige barn (sb.), og av tilskudd av amtsskolekassen (ta), 1861, til 1870, til 1880 og til 1890.

	1861			1870			1880			1890		
Prosti	ft.	sb.	ta.	ft.	sb.	ta.	ft.	sb.	ta.	ft.	sb.	ta.
Søndre Helgeland	28	26	25	26	24	17	25	23	15	24	24	17
Nordre Helgeland	20	19	17	20	17	14	19	17	15	17	17	13
Søndre Salten	17	18	21	17	17	7	16	16	6	16	16	7
Nordre Salten	13	14	17	14	15	25	14	15	21	14	14	21
Lofoten	11	12	9	12	12	18	12	14	20	14	14	19
Vesterålen	11	12	10	12	14	20	14	15	23	15	15	23

Grønt: Prostiet fikk en større del av tilskuddet enn folketall og andel skolepliktige barn skulle tilsi. Kilde: Nordlands amtsformannskapsforhandlinger 1861–1891.

Skoleloven forutsatte at dersom minimum tretti barn kunne søke samme skole, skulle undervisningen finne sted i et kommunalt eid eller leid lokale. Hvis særskilte forhold, som spredte bosteder i kretsene tilsa det, ga loven adgang til å dispensere fra kravet og beholde omgangsskolen.³⁵

Under 1860-loven ble overgangen til fast skole langt på vei fullført i Norge.³⁶ I 1861, 1870 og 1890 hadde henholdsvis 42 %, 66 % og 88 % av alle skolekretser i landet fast skole. Gjennom perioden ligger Nordland amt noe etter utviklingen på landsbasis, men overgangen gjør seg sterkt gjeldende også her. Mens 34 % av kretsene i Nordland hadde fastskole ved lovens ikrafttreden, var dette realisert i 76 % av kretsene i 1878 og i over 80 % av kretsene i 1885, da situasjonen stabiliserte seg.

Reformen var langt på vei gjennomført allerede i 1870 i de tre nordlige prostiene, og fullt ut i 1878. I Lofoten hadde vel 90 % av kretsene fast skole alt i 1861, noe en konsentrert bosetting bidro til. Av de sydlige prostiene framhever Søndre Salten seg. Her preges utviklingen av tilbakegang det første tiåret, noe som skyldes en økning i totalt antall kretser og at kommunene skiller seg med mange leide lokaler. I Søndre Salten har bare drøyt 50 % av kretsene fast skole ved slutten av perioden.

En av de viktigste reformene i den norske skolens historie lot seg noenlunde tilfredsstillende gjennomføre i Nordland i samsvar med 1860-lovens hovedintensjon. Men hva skjuler seg bak disse tallene? Ifølge loven kunne altså kommunene ha fast skole enten i selveide eller leide lokaler. Men amtsskolekassen bevilget prinsipielt ikke, og i hele perioden bare tre ganger, midler til leie.³⁷

35. Lov om Almueskolevæsenet paa Landet 1860, § 3.

36. For Norge beregnet på basis av tab. 4 hos Dokka 1967, s. 207.

37. Det gjaldt Hamarøy kommune i 1862 og Beiarn kommune i 1876 og 1877. Nordland Amtsformandsskabsforhandlinger 1876, s. 118.

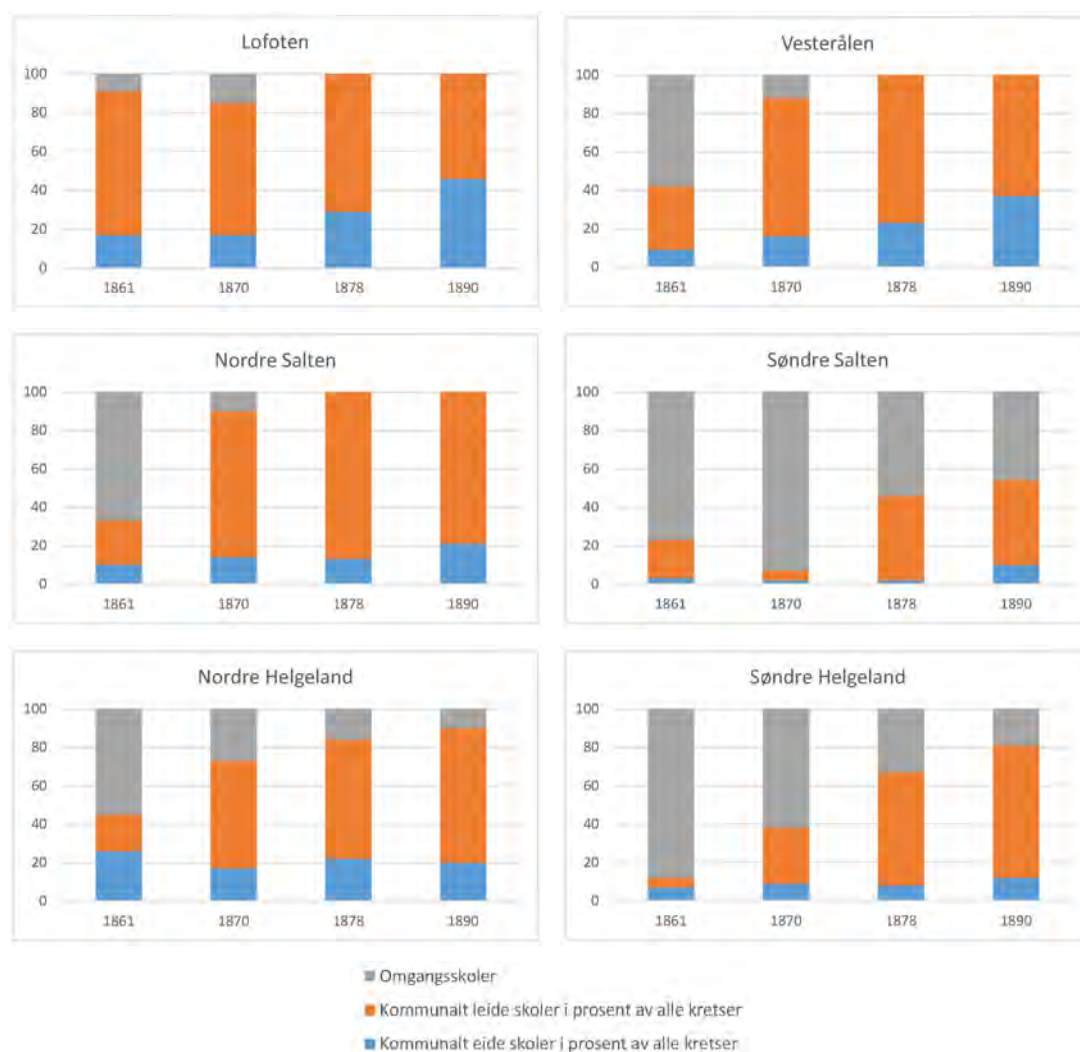


Diagram 3. Antall kretser med omgangsskole, kommunalt eid skole og leid skole i prosent av antall kretser. Tallgrunnlag: Nordland Amtsskolekasse 1861–1890, bilag 3, s. 69.

Tallene for kommunalt eid skole er lavere og til dels betydelig lavere enn fastskoleandelen. Karakteristisk for Nordland er altså at fastskolereformen ble gjennomført ved at kommunene leide lokaler til formålet: så sent som i 1890 altså hele 90 % i søndre Salten, og ved periodens utløp hadde hele 80 % av kretsene i amtet skole i leide lokaler. Ved utgangen av perioden var bare 20 % av skolekretsene dekket med lokaler som kommunene selv eide, og bevegelse i den retning fikk vi først etter 1870.

Den generelle utviklinga på regionnivå er at stadig flere kretser gjennomfører reformen ved erverv av egne skolebygg. Unntaket er Nordre Helgeland, som har en reduksjon. I den senere del av perioden framhever Lofoten og Vesterålen seg med klart størst andel med kommunalt eide skoler. I søndre Helgeland og søndre Salten er andelen lavest.

Undersøkelsen av amtsskolekassens funksjon ved overgangen til fast skole i Nordland viser da følgende: Den hadde en beskjeden betydning i den totale prosess fra omgangsskole til fast skole, fordi denne prosess hovedsakelig skjedde ved at kommunene leide lokaler.

Hovedårsaken til dette var, som jeg tidligere har påvist, at amtets utligning og inntekter ikke strakk til for å gi kommunene nok midler til å bygge fastskoler. Av tilgjengelige midler ble lærernes lønnskrav prioritert framfor skolebygg. Men amtsskolekassen medvirket likevel til at kommunene skaffet seg egne skoler. I 1890 var denne utviklingen ikke kommet langt i Nordlandssamfunnet som helhet – gjennomføringen hadde nådd lengst i Lofoten og Vesterålen, som hadde mottatt mest midler fra amtsskolekassen.

OPPSUMMERING

Landsskoleloven av 1860 (–1890) var nyskapende i norsk utdanningshistorie. For å fremme målsettinger om økte lærerlønninger og stedfast skole, instituerte loven en ny finansiering hvor amtskommunens egen utligning på folketallet og et statstilskudd utgjorde inntektene til en amtsskolekasse. Skoledirektøren ved Tromsø stiftsdireksjon hadde på vegne av stiftsdireksjonen forslagsrett til budsjett for amtsskolekassen overfor politikerne i Nordland amtsformannskap. Forholdet mellom skoledirektør og amtspolitikere var preget av moderat økonomisk tautrekning. Skoledirektøren initierte kostnadskrevende prioriteringer, politikerne hadde tendens til å bremse skattetrykk og bruk av penger til skoleformål. Dels kan et tradisjonelt økonomisk måtehold ha gjort seg gjeldende utover i perioden. Den eksplisitte begrunnelsen var hensynet til amtsbefolkningens økonomiske bæreevne, noe som hadde forståelse hos stiftsdireksjonen. Statens bidrag utgjorde en betydelig og økende del av inntektene. Skoledirektøren prioriterte lærerlønn, noe amtsmyndighetene aksepterte. Fra 1870 utgjorde lærerlønn mer enn 50 % av amtsskolekassens utgifter, ved periodens slutt hele 80 %. Kvinners lønnstillegg ble satt betydelig lavere enn menns, og lavere enn skoledirektøren ønsket. Lønnsandelen begrenset evnen til å bistå kommunene med egne skoler. Amtsmyndighetene påla kommunene en alternativ finansiering på 50 %. Det reduserte kommunenes evne til erverv av selveide faste skoler og begrenset skoledirektørens økonomiske handlingsmuligheter. Gjennomføringen av fastskolereformen i Nordland stod noe tilbake for landsutviklingen. Likevel var reformen realisert fullt ut i amtets nordlige prostier alt fra 1870-tallet, dog overveiende i leide lokaler, men ennå i 1890 ikke tilsvarende og til dels høyst mangelfullt gjennomført i amtets sørlige områder. 1860-lovens innovative finansieringsordning viste seg langt mer formålstjenlig for lærernes lønnsvilkår enn som instrument til erverv av kommunale skolebygg. Men amt og stat reduserte den belastning primærkommunene ville ha fått om de helt på egen hånd skulle ha lønnet lærerne. Selv om bare 20 % av skolekretsene i Nordland hadde fast skole i kommunalt eie ved overgangen til ny skolelov i 1890, var utviklingen for amtet som helhet positiv i perioden, og relativt meget positiv i de nordligste områdene, som mottok mest midler. På de to viktigste områdene av 1860-loven, fastskolens gjennomføring og lærerprofesjonens lønsmessige vilkår, var betingelsene til stede for den kvalitative forbedring av landsskolen som reformen tilstrebet.

LITTERATUR

Benum, Edgeir 1979: *Sentraladministrasjonens historie*, bd. 8, 1845–1884. Oslo: Universitetsforlaget.
Dokka, Hans-Jørgen 1967: *Fra allmueskole til folkeskole*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Dokka, Hans-Jørgen 1988: *En skole gjennom 250 år. Den norske allmueskole – folkeskole – grunnskole 1739–1989*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Dørum, Knut 2013: *Byen blir sentrum. Bodøs historie*, bd. 2 1816–1890. Trondheim: Akademika forlag.
- Hagemann, Gro 1992: *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Helsvig, Kim Gunnar 2014: *Kunnskapsdepartementets historie 1814–2014*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Hutchinson, Alan og Elstad, Åsa 2015: *I amtmandens dager. Nordlands historie 2. 1600–1900*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jordheim, Knut (red.) 2017: *Fra omgangsskole til fastskole. I eget hus. Historien om skolehuset i Fjære på Kjerringøy i Nordland*. Telemark Trykk.
- Lov angaaende Almue-Skolevæsenet paa Landet*. 14.7. 1827.
- Lov om Almueskolevæsenet paa Landet*. 16.5. 1860. Christiania: Grøndal.
- Lysaker, Trygve 1958: *Trondenes Bygdebok*, 2. utg. Trondheim: Aktietrykkeriet i Trondheim.
- Mediås, Odd Asbjørn 1996: *Skoledirektørembetet i Norge 1860–1992*. Steinkjer: Steinkjer Trykkeri.
- Myhre, Reidar 1971: *Den norske skoles utvikling. Idé og virkelighet*. Oslo: Fabritius & Sønner.
- Nordland Amtsformandskabsforhandlinger 1860–1890*.
- NOS 1873: *Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kongeriget Norges Landdistrikt og Rigets Kiøbsteder og Ladesteder for Aaret 1870*. Norges Officielle Statistik. A. No. 1. Christiania: Departementet for Kirke- og Undervisningsvæsenet.
- NOS 1884: *Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kongeriget Norge for Aaret 1880*. Norges Officielle Statistik. A. No. 1. Kristiania: Departementet for Kirke- og Undervisningsvæsenet.
- NOS 1893: *Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kongeriget Norge for Aaret 1890*. Norges Officielle Statistik. Tredje Række No. 195. Kristiania: Kirke- og Undervisnings-Departementet.
- Næss, Hans Eyvind m.fl. 1987: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, Anne Lise 1997: *Nasjonen bygges 1830–1870. Aschehougs Norgeshistorie*, bd. 8. Oslo: Aschehoug forlag.
- Seip, Jens Arup 1974: *Utsikt over Norges historie, Første del*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Seip, Jens Arup 1981: *Utsikt over Norges historie, Annen del*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Skinningrud, Tone og Skjelmo, Randi 2016: «Regional Differentiation and National Uniformity: Norwegian Elementary School Legislation in the Eighteenth and Early Nineteenth Century». *Nordic Journal of Educational History*, Vol. 3, no. 1, s. 25–45.
- Slagstad, Rune 1998: *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax Forlag.
- Steen, Sverre 1968: *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- Stensland, Rolf Harald 1981: *Nordland Amtsskolekasse 1861–1890*. Bodø: Nordland distriktshøgskole.
- Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn 2003: *Grunnskolen som nasjonsbygger*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Tønnessen, Liv Kari B. 2011: *Norsk utdanningshistorie*. Bergen: Fagbokforlaget.